

A költségvetési felügyelők 2017. évi tevékenysége

Az államháztartási kontrollrendszert támogatja a költségvetési főfelügyelő, felügyelő intézménye is, amelynek működtetése részben a Kincstárhoz delegált feladat. A költségvetési főfelügyelő, felügyelő intézménye két korábbi rendszer egyesítése révén jött létre: a kincstári biztosok főként az adósságra figyeltek, a fejezetekhez kirendelt kincstárnokok pedig a közpénzek hatékony költését és a szabályszerű gazdálkodást tartották szem előtt. A rendszer működésének célja, hogy a közérdek mindenkor érvényesülése mellett segítse a Kormány gazdaságpolitikájának és fiskális politikájának végrehajtását, a takarékos, szabályszerű, költségvetési politikával összhangban történő gazdálkodást. Működésének fontos szerepe van a költségvetési rend szerint gazdálkodók és a kormányzat közötti információk áramlásában is. A költségvetési főfelügyelők, felügyelők feladata a gazdálkodással kapcsolatos belső szabályzatok, a gazdálkodással összefüggő intézkedések, valamint a kötelezettségvállalásra irányuló eljárások előzetes véleményezése. Tevékenységük célja a közpénzfelhasználás hatékonyságának, szabályszerűségének és átláthatóságának javítása, a tartósan kiegyensúlyozott gazdálkodás feltételeinek megteremtése.

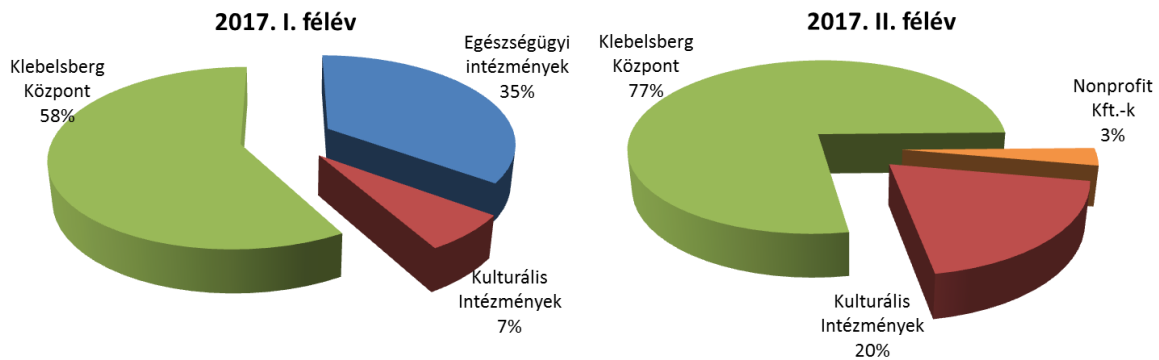
A költségvetési felügyelői rendszer 2010-es megalakulását és a költségvetési főfelügyelők, felügyelők Kormány által történő kirendelését követően a felügyelői rendszer több előrelépést mutatott. A költségvetési főfelügyelők és költségvetési felügyelők kirendeléséről szóló 1360/2011. (XI. 5.) Korm. határozat alapján, a költségvetési források hatékonyabb felhasználása érdekében egy főfelügyelőnek vagy felügyelőnek kinevezett kormánytisztviselő egyidejűleg több intézménynél is elláthat felügyeleti tevékenységet. A költségvetési főfelügyelők és költségvetési felügyelők kirendeléséről szóló 1290/2012. (VIII. 9.) Korm. határozat 2. pontja alapján további változást jelentett, hogy az egyidejűleg kettő vagy több intézménynél felügyeleti tevékenységet ellátó felügyelő főfelügyelőnek minősül.

Tapasztalataink is azt támasztják alá, hogy már a költségvetési főfelügyelő, felügyelő költségvetési szervhez való kirendelése is visszatartó erővel bír, a kétséges kötelezettségvállalások így benyújtásra sem kerülnek. A felügyelő ezen kívül kifogással élhet, illetve felfüggesztheti az indokolatlannak ítélt kötelezettségvállalásokat.

2017. év első félévében 16 intézménynél voltak jelen a felügyeleti igazgatóság munkatársai. A 11 egészségügyi intézmény, 4 kulturális intézmény és egy közoktatási intézmény eredeti előirányzatainak kiadási főösszege 2017. I. félév vonatkozásában 184,7 Mrd Ft volt.

2017. második félévére az intézmények összetétele megváltozott, az egészségügyi intézményekhez szóló megbízatások lejártak, de a felügyelt kulturális intézmények száma nőtt. Újdonságként az EMMI által fenntartott nonprofit intézmények is felkerültek a palettára. Az összességében 17 intézmény 10 kulturális intézményből, egy közoktatási intézményből és 6 nonprofit szervezetből állt össze. A felügyelt intézmények eredeti előirányzatainak kiadási főösszege, illetve az üzleti tervek szerinti kiadási főösszeg 2017. II. félév vonatkozásában mindösszesen 139,0 Mrd Ft volt.

A felügyeleti feladatokat 15 költségvetési felügyelő látta el. Ez a létszám a feladatellátás tekintetében magába foglalja a költségvetési felügyeleti rendszer irányítását, koordinációját és működtetését is. A felügyelt költségvetési szervek költségvetési főösszegük, illetve üzleti tervük főösszege szerinti arányát az alábbi ábra mutatja:



1. ábra

A költségvetési felügyelet eddigi tapasztalatai szerint a rendszer eredményesen működik:

- A költségvetés végrehajtásának folyamatába épített előzetes jelző szerepe jelentős, több milliárdos megtakarításokat eredményezett a felügyelővel történt egyeztetések alapján elhalasztott, illetve törölt beruházási tervek révén.
- Közbeszerzési eljárások indításánál, több esetben is a főfelügyelők, felügyelők véleményezése nyomán módosult az eljárás rendje, illetve több százmillió Ft-tal csökkent a kiírás összege.
- A felügyelt intézményeknél javult a gazdálkodási folyamatok szabályozottsága, szigorodott a kötelezettségvállalások rendje. A főfelügyelő, felügyelő jelenléte az intézményi döntéshozókat a gazdálkodással kapcsolatos intézkedések, kötelezettségvállalásra irányuló eljárások pontosabb, körültekintőbb, megalapozottabb előkészítésére készítette.
- A költségvetési támogatások csökkentése kapcsán kidolgozandó intézkedési terveknel a felügyelők szintén fontos szereppel bírnak.
- A költségvetési felügyelő részéről az intézmény szakmai vezetése felé elhangzó, indoklással alátámasztott "NEM" vagy "MÁSKÉPP" erősíti a gazdálkodási fegyelmet, csökkenti az intézményvezetésen belüli feszültséget.
- A felügyelői munka egyre nagyobb hányadát teszi ki az intézmények által kezdeményezett véleménykérés, a szakmai konzultációs igény, a döntések előtti egyeztetés. A felügyelők jellemzően részt vesznek az intézmény leglényegesebb fórumain, javaslataikat igénylik és elfogadják.
- A felügyelet jelenléte az intézményi menedzsment részére hivatkozási lehetőség egyes külső vagy belső érdekcsoportokkal szembeni érvelésben. Utóbbi esetben ezáltal elkerülhető a működést zavaró intézményen belüli konfrontáció.
- A magyar költségvetési felügyelői rendszer a nagy tapasztalatokkal bíró francia felügyelői hálózat fontosabb elemeit magába építette. A francia rendszer előrébb tart viszont abban, hogy az ágazati minisztériumokban is felügyelők tevékenykednek, ami nagyban segíti az államháztartás racionális működését.

A felügyelt intézmények bemutatása ágazati összefoglalásban

Összességében megállapítható, hogy eredményesen látták el feladataikat a kirendelt felügyelők. A számszerűsíthetően is több milliárd forintos megtakarítás, helyenként adósságállomány csökkentés vagy az adósság növekedésének megakadályozása mellett nem hanyagolható el a felügyelők folyamatos jelenlétének visszatartó ereje, amely eleve – az esetek többségében – megakadályozza az ésszerűséget, takarékoságot nem szolgáló kötelezettségvállalások benyújtását.

Ágazatonként a felügyelői tevékenység esszenciája a következőkben rögzíthető.

KÖZOKTATÁS

A 2014. év folyamán került sor költségvetési főfelügyelő kinevezésére a Klebelsberg Központba, ahol a költségvetési felügyelő az elmúlt évben is aktívan kivette részét a gazdasági folyamatok bonyolításában, a minisztérium felé jelezve a fennálló, megoldást igénylő helyzeteket. Szinte napi kapcsolatban van az NGM felügyeletet ellátó helyettes államtitkárságával. Néhány kiemelés a felügyelő megállapításaiból:

- Az intézmény költségvetési gazdálkodását döntően befolyásolta tárgyévben, hogy az intézményrendszer átalakításával a Központban új feladatként jelentkezett a középirányítói hatáskör ellátása, a tankerületi központok önálló gazdálkodásának, a források elosztásának koordinálása.
- Kiemelkedő gazdasági esemény volt továbbá az önkormányzatoktól működtetésre átvett intézmények szakmai feladatellátása, finanszírozása. Az éves gazdálkodási adatokból megállapítható, hogy a feladat végrehajtására rendelkezésre állt források biztosították az átvett intézmények zavartalan működtetését.
- Az év során összesen 40 db kötelezettségvállalás előzetes költségvetési felügyelői véleményezése történt meg 2.468,7 millió forint értékben. Két esetben kifogásolt a felügyelő, melynek eredményeként 34,1 millió forint összeggel csökkent a kiadás.
- A tankerületi központok megalakításával kialakult új szervezetrendszer működésének stabilizálása érdekében főfelügyelő kiemelt feladatként kérte a belső szabályozók és eljárásrendek elkészülését. Ennek keretében valamennyi gazdálkodási tárgyú belső szabályzat egységes mintáinak tervezeteit ellenjegyezte. Év végére az intézményrendszerben összesen 1.739 db szabályzat elnöki jóváhagyása történt meg.
- A köznevelési intézmények fenntartójának változása miatt készült megállapodások főfelügyelő kezdeményezésére úgy készültek, hogy abban a nemzeti vagyonra vonatkozóan a tankerületi központok feladatává vált az érintett vagyonelemek vagyonekezelői szerződéseinek módosítása. Így a megállapodások – a korábbiaktól eltérően – már a hatályos jogszabályoknak megfelelnek.

EGÉSZSÉGÜGY

A felügyelt egészségügyi intézmények száma 2017. évben 11-re csökkent, majd félévkor a lejáró megbízások miatt az egészségügyi intézmények felügyelete meg is szűnt. A 2016. április végén felügyeletre kijelölt intézmények főként a kockázatosnak, jelentősen eladósodottnak minősített intézmények közül kerültek ki, így az elért eredmények is ennek megfelelően értékelendők.

A felügyeleti tevékenység 2017. évi tevékenységének eredménye többek között a tartozásállomány változásának ütemcsökkenésében volt észlelhető. Az intézmények adósságállománya a felügyeleti tevékenység megkezdését követően lényegesen alacsonyabb ütemben nőtt, mint a felügyelet előtti időszakban.

Az egészségügyi intézmények tekintetében a felügyelet több átfogó anyagot is készített a szektor problémás sarokpontjainak kiemelésével és mind a Nemzetgazdasági Minisztériumot, mind pedig az EMMI-t tájékoztatta a gyűjtött tapasztalatokról és a lehetséges megoldásokról. Meglátásaink alapján a konszolidáció jelenlegi formája érdektelenné teszi az intézményeket gazdaságos megoldások keresésére. A gazdálkodás folyamatában történő külső kontroll fontos eszköze a költségvetési felügyelet, amely intézményi jelenlétével rálát a gazdálkodás operatív folyamatára és képes abba preventív jelleggel beavatkozni.

KULTÚRA

A kulturális intézmények tekintetében a felügyelt intézmények köre 2017 júniusától 10-re bővült. Az új helyszínek a kulturális ágazat olyan kiemelt intézményei, mint például a Magyar Műszaki és Közlekedési Múzeum, a Petőfi Irodalmi Múzeum és a Magyar Természettudományi Múzeum. Közben megmaradtak olyan nagy jelentőségű intézmények is mint az Országos Széchenyi Könyvtár, az Operett Színház és a Nemzeti Múzeum. A felügyelők segítségével ezen intézmények adósságállománya elenyésző, vagy nincs. Ugyanakkor jelentős számú gazdálkodási szabálytalanság felvetése jelent meg a felügyelők jelentéseiben pl. az Iparművészeti Múzeumnál, Pesti Magyar Színháznál. Esetenként az irányító minisztérium beavatkozását is sürgetik a felügyelők, amennyiben azok szükségesek és nem történtek meg.

A jó együttműködés keretében az EMMI Kulturális Államtitkársága 2018-ra is további intézményekhez kezdeményezte költségvetési felügyelő kirendelését, illetve fontosnak tartja a meglévő intézmények további felügyeletét is.

NONPROFIT KFT.-K

2017 júniusától 6, az EMMI által fenntartott nonprofit kft.-hez is költségvetési felügyelő került kirendelésre, amelyre az Államháztartási Törvény módosítása révén nyílt lehetőség. A kulturális közfeladatokat ellátó nonprofit szervezetek a költségvetési szervektől eltérő módon, üzleti terv alapján gazdálkodnak.

Az EMMI Portfóliókezelési Főosztályával szoros együttműködés alakult ki a szervezetek felügyeleti ellenőrzésében, az információáramlás kölcsönös fenntartására törekszünk.

A 2017. évi tapasztalatok alapján kitűzött célok

A 2017. évi tevékenység folytatása hasonló színvonalon, szigorral és megtakarítások elérésével továbbra is kiemelt cél. A közpénzgazdálkodás hatékonyságát a folyamatba épített ellenőrzés nagyban emeli, főként ha ezt a Nemzetgazdasági Minisztérium által delegált, külső szakemberek végzik. Kiemelt cél, hogy minden ágazatban (egészségügy, oktatás, kultúra, igazgatás) jelen legyenek a költségvetési felügyelők.

A 2017. évi tapasztalatok alapján fontos lenne az önkormányzati alrendszerre is kiterjeszteni a felügyelői tevékenységet. Sok önkormányzatnál fordul elő erőn felüli feladatvállalás, amit a felügyelői rendszer a kellő jogszabályi meghatalmazással kezelni tudna a kötelezettségvállalások kontrollja révén. A Magyar Államkincstár elnökének megbízásával ilyen tevékenység kezdődött el Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának esetében.

Tárgyév során a rendkívüli kormányzati tartalék igénybevételi gyakorisága jelentős volt. Erősen megfontolandó, hogy nagyobb összegű többletforrások juttatásának ellenőrzésére, ellenjegyzésére, a forrás hatékony felhasználásának biztosítására költségvetési felügyelők kerüljenek delegálásra.